

法政大学学術機関リポジトリ

HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

我が国の災害政策と危機管理研究の一考察：「危機」への認識の変化と「災害政策」の変化

著者	栗田 昌之
出版者	法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会
雑誌名	公共政策志林
巻	3
ページ	29-45
発行年	2015-03-24
URL	http://hdl.handle.net/10114/11444

〈投稿論文〉

我が国の災害政策と危機管理研究の一考察 —「危機」への認識の変化と「災害政策」の変化—

栗 田 昌 之

要旨

本稿では、戦後の災害対策の政策を、その前提となる政治、行政、国民の認識の変化を念頭に、防災関係の法令及び予算を概観し、次に危機管理研究の成果である危機の定義と危機の段階的把握を整理した上で、災害政策の傾向、すなわち災害政策が「防災」から「危機管理」へ変化、拡大されていく過程及びその意義を明らかにする。

初めに戦後の我が国の災害を概観し、同時期の災害関係の法令と予算を検討する。次に災害政策を考える上で参考となる危機管理研究の成果である危機の定義と危機の段階的アプローチを整理する。最後に政治・行政の分野で災害対策が「防災」から「危機管理」へ拡大あるいは統合されていく過程を明らかにしその意義を考察する。

キーワード：危機管理、危機、防災、災害、災害対策、防災政策

はじめに

我が国はその地理的特性から自然災害が多く発生する。人々は太古よりそれらと闘い、その経験の中で防災・災害対策について様々な知恵や仕組みを蓄積してきた。災害や防災についての口伝伝承は各地に残され¹、また例えば土木の分野でも防風林や防砂林²、火災の延焼防止あるいは消火用の水を確保するための水路などを今でも各地で見ることができる。さらに理論の蓄積という意味では現在の地震学会の前身で世界初の地震学会³であるといわれる日本地震学会は1880（明治13）年という、早い時期に横浜での地震をきっかけに設立されている。

突きつけられた苛酷な現実、あるいは強く想定される峻烈な事態に対し、政治や行政は何が出来るのか、何をしなければならないのだろうか。この問題意識が本稿の根底にある。災害政策では多くの場合、すでに起こってしまった現実の災害を契機とし

て動き出す事が多い。それが災害政策のある種の限界かもしれないと思いつつ、その限界を超える為に、例えば危機管理研究の成果からヒントが得られないだろうか。本稿はその素朴な感覚を出発点の一つにしている。

人々が危機にさらされる災害という脅威に、それが起こった後はもちろん、起こるかもしれないという段階で、我が国の政治・行政は何を考え、どのような政策でそれに対処しようとしたのか、あるいはしなかったのか、想定される次の大災害に対して、その説明は重要である。むろん、このような問いかけに対しては多くの意見があろうし、様々な論証、分析の方法もあるだろう。

防災や災害の分野の研究はやはり土木、建築関係の領域で多く、特に土木学会では被災地への調査や災害後の提言⁴などを積極的におこなっている。また被災者に対する対応などの経験から、医療分野の臨床的な研究も多い。公共政策学の分野でも、事例

研究を中心に興味深い先行研究がいくつか見られるが⁵、災害政策の流れを総合的に検証したものはない。

本稿では、政治・行政による戦後の災害の政策を、その前提となる認識の変化を念頭に防災関係の法令及び予算を概観し、次に危機管理研究の成果である危機の定義と危機の段階的把握を整理した上で、災害政策の傾向、すなわち災害政策が「防災」から「危機管理」へ変化、拡大されていく過程及びその意義を明らかにする。

尚、一般にこの分野において「防災」という用語が多くつかわれるが、本稿では後に述べる危機管理の段階把握をふまえ「防災」は災害への事前対処段階、またどちらかという直接的な被害に対する具体的な対処と捉え、発災後の応急対応、復旧・復興の段階等も意識することで、それら全体を「災害対策」とし、災害対策の政策を「災害政策」と表現することをお断りしておく。

1. 災害対策法令、予算から見る我が国の災害政策の推移

苛酷な現実直面した場合、あるいは峻烈な想定を認識した場合、それは政策にどのような影響を与

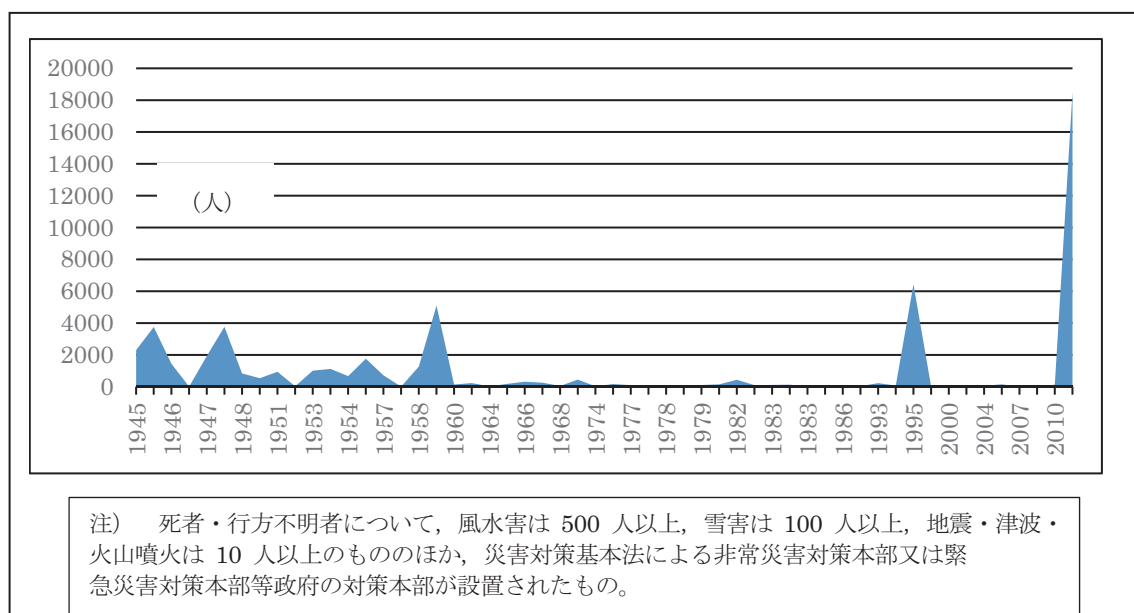
えるのだろうか。このセクションでは、政策がもっともはっきりと現出する法令や予算を概観することにより、戦後、我が国の政治・行政は災害政策をどのように展開したのか、あるいはしなかったのか、その背景にある認識を意識しながら、まず災害対策基本法以外の災害関係法令を整理しその傾向を探る。次いで、我が国の防災・災害対策の基本法である災害対策基本法を概観し、その後、災害対策に関わる予算、すなわち防災関係予算の推移と傾向を整理する。

1.1 戦後我が国における災害の発生状況

我が国はその地理的要因から多くの自然災害に見舞われてきた。第二次世界大戦が終わり、国土が荒廃し復興を目指す中でも、災害は幾度となく我が国を襲っている⁶。ここでは第二次世界大戦後の災害について概観する。(図表1 a, 1 b)

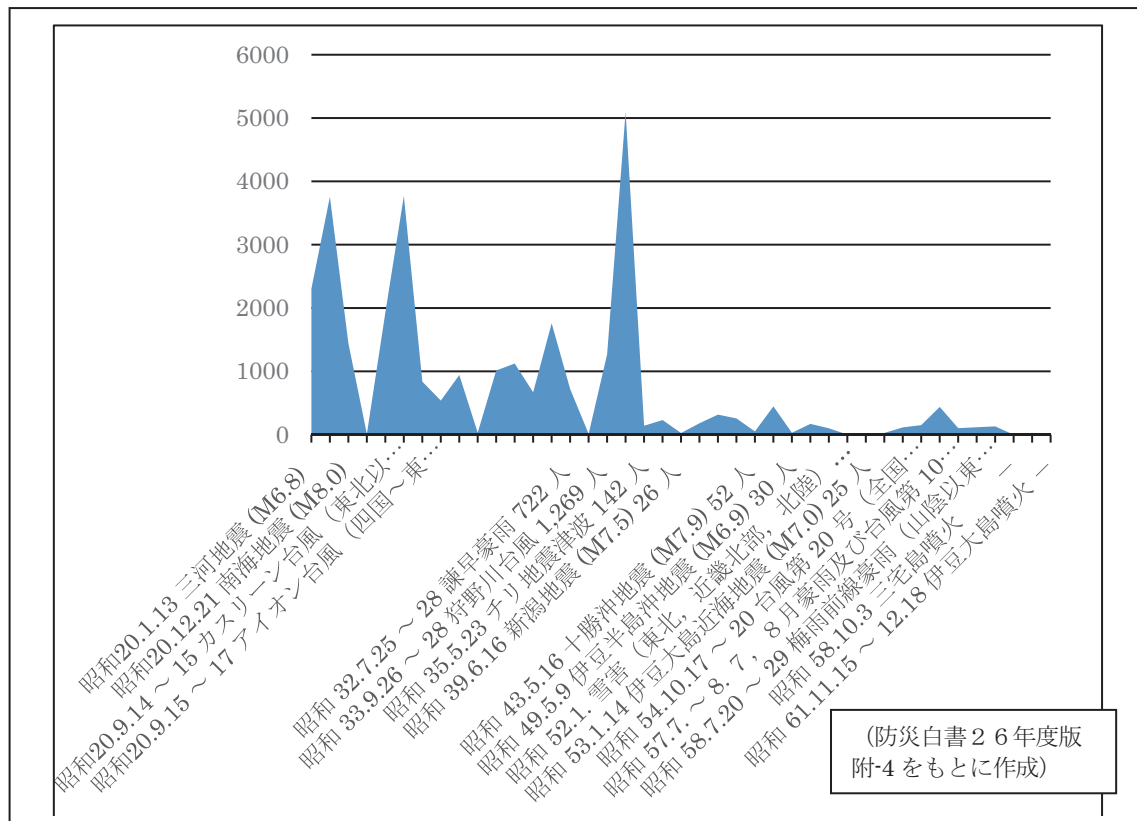
死者行方不明者が2306名にのぼった1945(昭和20)年三河地震に始まり、同年の枕崎台風(死者行方不明者3,756名)翌1946(昭和21)年南海地震(同1,443名)と地震や台風は荒廃し対策も十分ではない国土を襲った。新潟地震、十勝沖地震そしてチリ地震津波など数多くの地震災害、浅間山や三宅島、大島の噴火災害、カスリーン台風、ルース台風、狩

図表1 a 戦後我が国の主な災害と死者・行方不明者数



※防災白書26年度版 附-4を基に作成

図表 1 b 戦後昭和期の我が国の主な災害と死者・行方不明者数



※防災白書26年度版 附-4 を基に作成

野川台風、伊勢湾台風などの台風による風水害、豪雪、日本海中部地震等々数えきれない雪害など、昭和期だけでも数多くの災害が起きている事がわかる。平成期に入っても、1990（平成2）年の有珠山噴火、1993（平成5）年奥尻島に甚大な津波被害をもたらせた北海道南西沖地震、平成5年8月豪雨など相変わらず大きな災害が発生している。その後も阪神淡路大震災、三宅島での噴火災害、平成16年の台風23号による被害、新潟中越地震、平成18豪雪、新潟県中越沖地震、岩手宮城内陸地震と立て続けに災害が発生している。また2010（平成22）年には北日本から西日本にかけての日本海側を雪害が襲い131名の死者行方不明者が発生した。

1995（平成7）年5時46分、モーメントマグニチュード7.3の兵庫県南部地震により阪神・淡路大震災が発生した。死者6千名以上、負傷者4万名以上を数え、我が国が経験する最初の都市型大地震災害であった。そして2011（平成23）年3月11日14時46分、モーメントマグニチュード9の巨大な東北地

方太平洋沖地震が発生し東北から関東にかけて甚大な被害（東日本大震災）を発生させた。この震災は、地震や津波などの自然災害に加えて、それに起因した火災や原子力災害の発生等、我が国が今まで経験したことのないような複合災害であった。

1.2 災害関係法の整備と災害対策基本法

政策が最も具体的な形で現れるのは、法令の制定や予算の執行である。前節でみたような数多くの災害に対して、政治・行政はどのように対処してきたのだろうか。ここでは我が国の災害政策の現出として法令と防災関係予算の推移を確認しその傾向を探る。

1.2.1 災害対策関係法令

災害対策に関する法律体系は、ナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会（内閣府）第1回資料によると災害対策基本法を中心にⅠ災害予防（18法令）Ⅱ災害応急対応（3法令）Ⅲ災害復旧・復興

(23法令)に分類される。

Iの防災予防は更に災害の様態により①地震 ②火山 ③風水害 ④土砂災害に分類することができる。①「地震」に関する法令は「大規模地震対策措置法」「建築基準法」②「火山」に関する法令は「活動火山対策措置法」③「風水害」に関する法令は「河川法」④に関する法令は「砂防法」「森林法」「地すべり防止法」等が整備されている。

IIの災害応急対応は「災害救助法」「消防法」「水防法」等が整備されている。

IIIの災害復旧、復興に関しては①被災者への救助援助 ②災害復旧・復興 ③保険共済に分類され①は「被災者生活再建支援法」「災害弔慰金の支給に関する法律」「中小企業金融公庫法」「農林漁業金融公庫法」等 ②は「公共土木設備災害復旧事業費国費負担法」「農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律」「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」③は「地震保険に関する法」「農業災害時補償法」等が整備されている。

のちに概観する災害対策基本法が我が国の災害対策法制の基本法であるが、実はこれ以外にも個別の予想される災害につき、基本法的性格の法令（7法令）が制定されている。

それが「海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律」「石油コンビナート等災害防止法」「大規模地震対策特別措置法」「原子力災害対策特別措置法」「東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」である。但し、これらは防災一般の基本法というよりは個別の災害に対する基本法と考えられる。例えば「東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」の目的は「東南海・南海地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護するため、（中略）東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進を図ること」とされている。

災害対策法制は、被災の体験や経験からのフィードバックで常に更新される。前出の内閣府の資料による災害関係法令数をみると、基本法が7法令、災

害予防関係が18法令、災害応急対策関係が3法令、災害復旧・復興、財政金融措置関係が23法令となっており、災害応急対策関係が少ない事がわかる。しかし実際の災害では消防、警察、自衛隊、海上保安庁など多くの組織が救助等にあたるので、例えば「警察法」「自衛隊法」「海上保安庁法」も、その意味では災害応急対応関係法といえる。

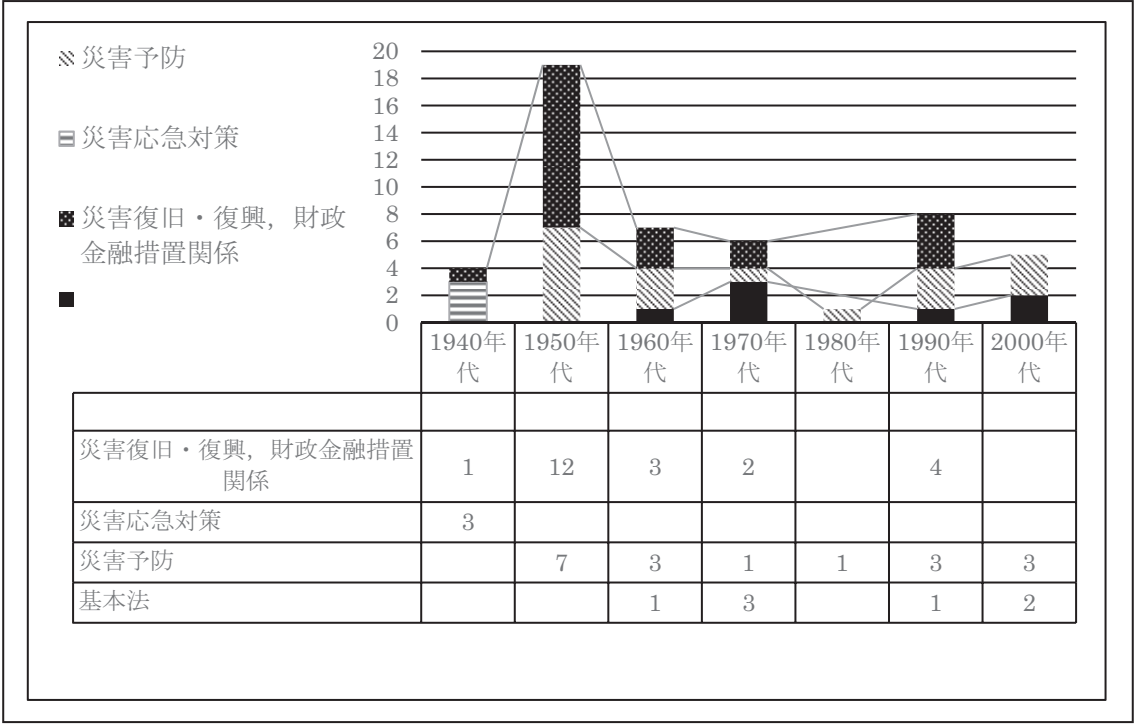
成立数に着目すると、戦後、国土が荒廃しかつ災害関係法令がほとんど整備されていなかった時期から、概ね高度経済成長期までの1945年から1970年代前半までに、現在成立している災害関係法令の約51法令のうち34法令、約66%が整備されている事が確認できる。(図表2)

次に、この災害関係法令の内容について簡単に確認する。まず「災害予防関係」の法令だが砂防法や森林法、海岸法など18法令が整備されている。これら法令を、その対象別に分類すると、「土木分野」に対する法令が7法令で、割合で言えば38.9%とほぼ4割を占める。自然災害の多い我が国の状況をよく示している。以下、「建物構造物」に対する法令は3法令で16.7%。「台風」「雪」「火山」が其々1法令で各5.6%「地震」に対しては2法令で11.1%、「その他」1である。(図表3)

また、「災害復旧・復興、財政金融措置関係」の法令だが、森林国営保険法、農業災害補償法等23法令が整備されている。その対象を「農林水産」「住宅生活」「企業」「公共」に分類して確認すると、「農林水産」関連が7法令で30.4%、「住宅生活」関連が3法令で13%、「企業」関連が2法令で8.7%、「公共」関連が11法令で47.8%である事が確認できる。(図表4)

自然災害に対して大きく影響を受けるのが農林水産業である事からこのような構成になる事は予想できるが、それに比して個人への支援という事についてはやや手薄な印象を受ける。この点につき生田は「その背景に『自然災害に関する復旧は、被災した側の責任で行うべきである』という考え方が存在していることによる」(生田, 2013: 12)と説明している。

図表 2 災害対策関係法令成立年代



※内閣府，ナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会資料，平成26年版防災白書を基に作成

〔災害予防関係〕

図表 3 災害対策法令の対象による割合

	土木	建物	河川・水害	台風	雪害	火山	地震	その他
本数	7	3	2	1	1	1	2	1
割合（％）	38.9	16.7	11.1	5.6	5.6	5.6	11.1	5.6

※内閣府，ナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会資料，平成26年版防災白書を基に作成

〔災害復旧・復興，財政金融措置関係〕

図表 4 災害対策法令の分野による割合

	農林水産	住宅・生活	企 業	公 共
本数	7	3	2	11
割合（％）	30.4	13.0	8.7	47.8

※内閣府，ナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会資料，平成26年版防災白書を基に作成

1.2.2 災害対策基本法

1959（昭和34）年9月に紀伊半島から東海地方を襲った伊勢湾台風⁷は，死者・行方不明者5,000名強の甚大な被害をもたらした。この被害を受け災害対策基本法が1961（昭和36）年に制定されることになる。

1960（昭和35）年6月6日に災害対策基本法案（内閣提出第208号）が提出され，8月31日の衆議院建設委員会を皮切りに審議が開始された。1961（昭和

36）年10月27日，衆議院本会議において，引き続き，同年10月31日，参議員本会議で可決された。かくして，恒久法として，かつ我が国の災害対策の基本法として，災害対策基本法がここに成立した。

同法第1条では「国土並びに国民の生命，身体及び財産を災害から保護するため，防災に関し，基本理念を定め，国，地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し，責任の所在を明確にするとともに，防災計画の作成，災害予防，災害

応急対策，災害復旧及び防災に関する財政金融措置
その他必要な災害対策の基本を定めることにより，
総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図
り，もつて社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に
資することを目的」とすることを明確に定めている。

この災害対策基本法の制定により「災害」⁸は「暴
風，豪雨，豪雪，洪水，高潮，地震，津波，噴火，
地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若
しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこ
れらに類する政令で定める原因により生ずる被害」
（災害対策基本法第2条第1項）と法律上定義され
た。尚，ここで言う「政令で定める原因」は「放射
性物質の大量の放出，多数の者の遭難を伴う船舶の
沈没その他の大規模な事故」（災害対策基本法施行
令第1条 平成26年5月29日政令第195号）と規定
されている。

この定義により我が国が，災害政策として取り組
まねばならない対象が一応明確化された。一方で行
政では，この定義された災害を起因とする全ての被
害に対策を求められるのか否か，例えば，暴風によ
ってある民家一軒が破壊された場合，それは災害
対策基本法で言う災害なのか否かという問題が生ず
る。すなわち「災害の規模」の問題である。この定
義だけ見ても解は得られないが，この点について生
田は「定義概念中に明確に示されているわけではない
が，例示されている自然現象は，いずれも相当規
模の被害を発生させる可能性が高いものであり，人
為的災害に係る部分の定義概念との均衡上も，形式
的に異常な自然現象に該当するからといってそれか
ら生じる被害をすべて災害に該当すると考えること
は適切ではない」（生田，2013：6）と述べている。

災害対策基本法がその目的として「防災に関し，
基本理念を定め，国，地方公共団体及びその他の公
共機関を通じて必要な体制を確立し，責任の所在を
明確にするとともに，（略）総合的かつ計画的な防
災行政の整備及び推進を図り，もつて社会の秩序の
維持と公共の福祉の確保に資すること」（第1条）
と定めていることから，比較的大規模な災害を想定
していることが窺える。

2011（平成23）年3月11日14時46分，宮城県牡鹿
半島の東南東沖130キロメートル，仙台市の東方沖
70キロメートルの太平洋の海底を震源とする東日本
大震災を引き起こす東北地方太平洋沖地震が発生し
た。地震の規模はモーメントマグニチュード9，発
生時点において日本周辺における観測史上最大の地
震が発生した。2014（平成26）年8月8日現在，確
認されている死者15,889名，行方不明者2,609名，建
物前回127,390戸，半壊273,048等々，甚大な被害が
生じた⁹。

災害への備えは，現実の災害をうけその経験の蓄
積によるところが大きい。しかし東日本大震災の激
烈さは，我が国の災害政策・防災行政を根本から見
直させるほどインパクトが強かった¹⁰。

東日本大震災を受け災害関係法令の一連の改正は
いまだに続いているが，災害対策基本法をめぐる2
回の改正について確認しておきたい。

震災後，第180国会（平成24年6月14日）災害対
策特別委員会に改正法案が提出された。この改正は
東日本大震災をうけ「いつ起こるかわからない災害
に備えるため，大規模広域な災害時における対応の
円滑化，迅速化等緊急に措置を要するものについ
て，法制化すること」¹¹を目的としている。

主な改正点は①発災時における積極的な情報の収
集，伝達，共有の強化 ②地方公共団体間の応援に
係る対象業務の拡大等 ③地方公共団体間の相互応
援等を円滑化するための平素の備えの強化 ④救援
物資等を被災地に確実に供給する仕組みの創設 ⑤
市町村，都道府県の区域を越える被災者の受け入れ
に関する調整規定の創設 ⑥教訓伝承及び防災教育
に係る規定の新設，強化等による防災意識の向上
⑦国と地方公共団体の防災会議と災害対策本部
の役割の明確化等，組織の見直しの7点である。

次に第183国会（平成25年5月9日）では「東日
本大震災から得られた教訓を生かし，今後の災害対
策を充実強化するための災害対策法制の見直しの一
環として，昨年六月に公布，施行された災害対策基
本法の改正に引き続き，同法の附則及び附帯決議等
も踏まえ，さらなる法制化を図る」¹²ことを目的と
して改正案が提出された。

主な改正点は、①災害に対する即応力の強化等 ②住民等の円滑かつ安全な避難の確保 ③被災者保護対策の改善 ④平素からの防災への取り組みの強化の4点である。

同時に「大規模災害からの復興に関する法律案」¹³も提出されている。

この④平素からの防災への取り組みの強化の前提として今まで災害対策基本法に規定されていなかった「基本理念」を定め「減災の考え方等を明確化するとともに、災害応急対策等に関する事業者の責務を定めるほか、国及び地方公共団体とこれらの民間事業者との協定の締結を促進すること」¹⁴とした。

その結果「災害の発生を常に想定するとともに、災害が発生した場合における被害の最小化及びその迅速な回復を図ること」(1号)「公共機関の適切な役割と相互の連携協力の確保」「住民自らが行う防災活動の促進」(2号)等、6つの具体的な理念が規定された。

災害対策基本法の「根本的な考え方」¹⁵すなわち基本理念が付与されたことにより、以後の災害政策は、この基本理念をもとに構築されることになった。

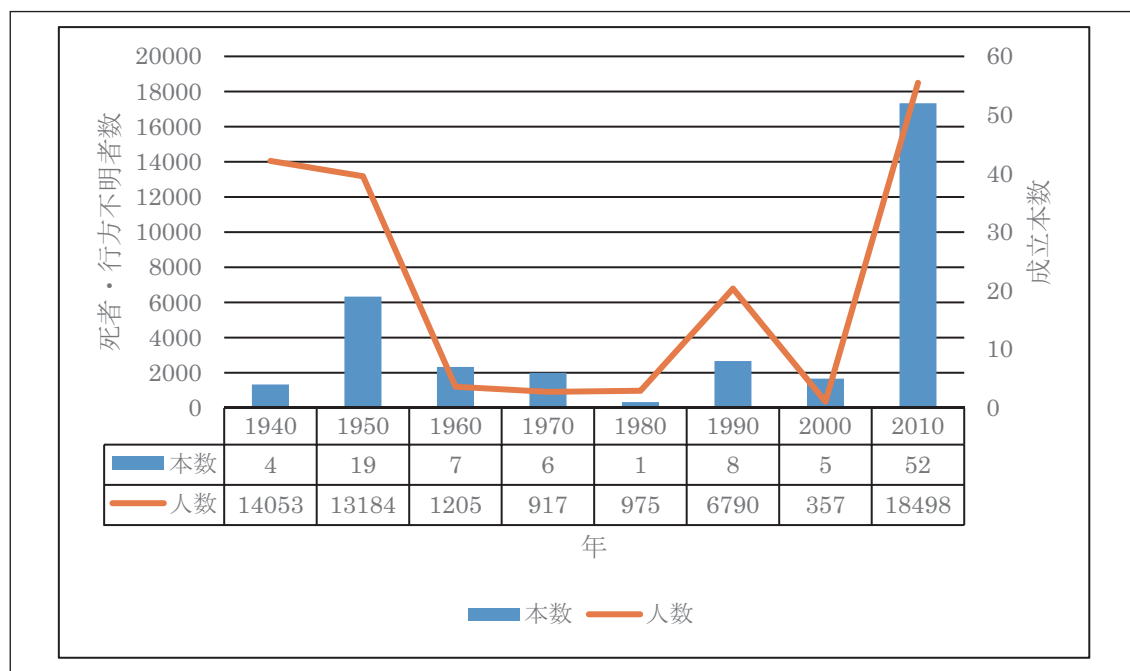
さてこれらの災害関係法令の成立を実際の発災との関連でみると、戦後ゼロから多くの法令を整備しなければならない時期は別として、その他の時期の関連が確認できる。(図表5)伊勢湾台風の後「災害対策基本法」が整備され、新潟地震の後「地震保険に関する法律」が整備され、阪神淡路大震災の後「地震防災対策特別措置法」などが整備されたのはその一例である¹⁶。

1.3 防災関係予算の推移

次に災害政策のもう一つの現出である防災関係予算について確認しておきたい。防災関係予算とは内閣府所管の予算のうち①災害予防 ②災害応急対策

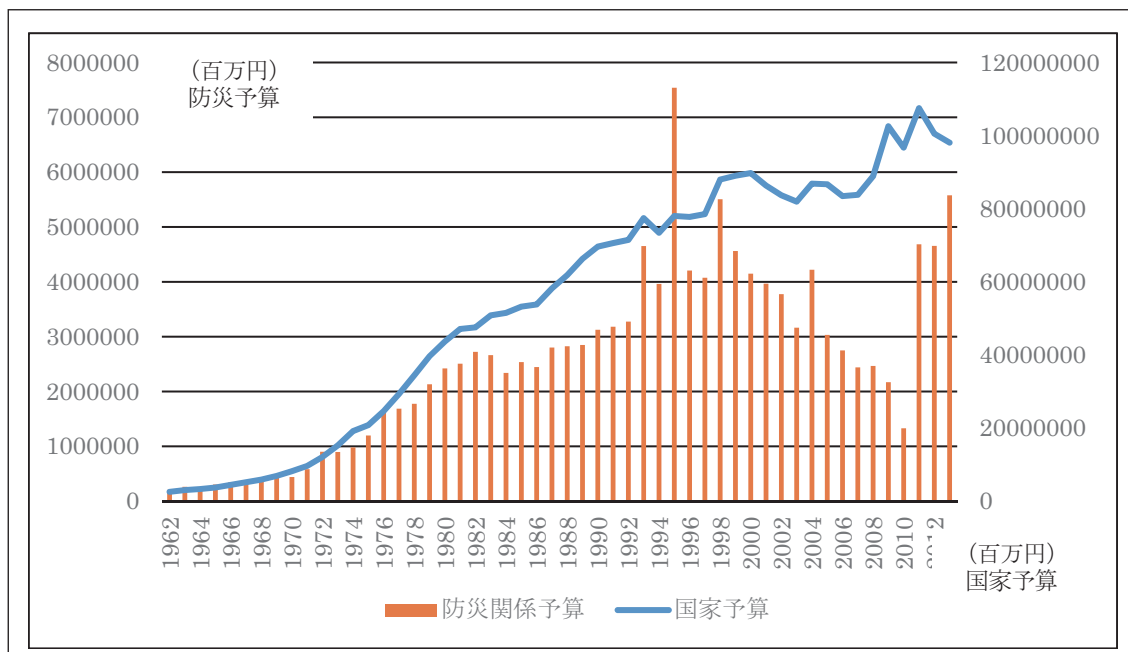
③災害復旧・復興 ④科学技術の研究に区分される予算で、①の災害予防に区分される事業は、実践的な防災行動定着に向けた国民運動の推進、防災を担う人材の育成、訓練の充実、地震対策の推進、火山災害対策の推進、大規模水害対策の推進、土砂災害・水害等の災害時における避難の推進、防災計画の充実のための取組推進等があり、例えば「防災を担う人材の育成、訓練の充実」は、地方公共団体等の職員に対して、内閣府防災でOJT研修や防災に

図表5 大規模災害と災害対策関係法令の制定

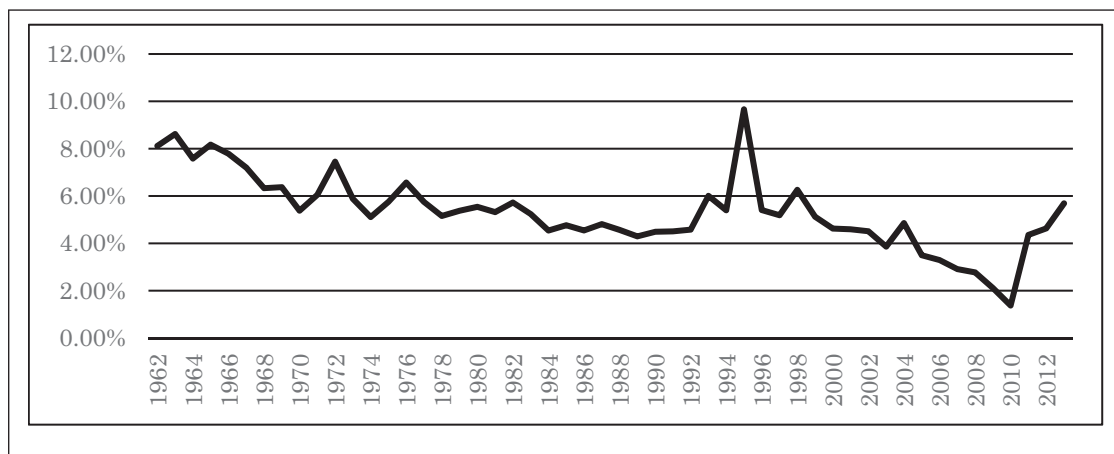


※内閣府、ナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会資料、防災白書26年度版 附－4を基に作成

図表6 国家予算と防災関係予算の推移



図表7 国家予算に占める災害関係予算割合



※内閣府，ナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会資料，防災白書26年度版 附－4を基，財務省予算資料（<http://www.mof.go.jp/budget/reference/statistics/data.htm>）を参考に作成

関する研修を行うなどの内容である。②の災害応急対応に区分される事業は，災害対応業務標準化の推進，防災情報の収集・伝達機能の強化，現地対策本部設置のための施設整備，行政機関の情報通信ネットワーク機能の強化等を内容とする。

③の災害復旧・復興は，被災者支援・復興対策の推進，避難所等の生活環境の整備のための被災者への情報提供等に係る調査・検討，被災者生活再建支援金補助金，災害救助費等負担金，災害弔慰金等負担金，災害援護貸付金などを内容とする。

防災関係予算は，把握されている1962（昭和37）年以降，いわゆる高度経済成長期の1970年代半ばまでは，国家予算の伸び率とほぼ同じような増加を示しているが，その後国家予算の増加と，防災関係予算の増加率は乖離するようになる。（図表6）

防災関係予算の内訳をみると，1962（昭和37）年は科学技術研究区分が751，災害予防区分が8,864，国土保全関係区分が97,929，災害復旧等関係区分が100,642（単位は全て百万円）であった。当時，国の予算が2,563,091であったから，その他防災関係予算を加えると，およそ全予算に占める防災関係予算

は8.12%にも上った。この割合が高度経済成長期の1970（昭和45）年には5.38%と初めて6%になり、1984（昭和59）年には4.54%になっている。2013（平成25）年までの平均値は5.34%となっている。（図表7）

2. 危機管理研究における危機の定義と段階的把握

今日、我が国ではすでに「危機管理」という用語が普通に用いられるようになってきている¹⁷。しかしそれが意味する幅は極めて広い。国家の安全保障上の問題から組織の対外的なリスク対策、個人の生活上の問題についても日常的に使われる。

このセクションでは「危機管理」の概念について考える参考として、危機管理研究の成果、特に危機の定義と危機の段階的把握を整理する。

2.1 危機管理研究における危機の定義

一口に「危機管理」といっても、漠然としたイメージは浮かぶが、いざ具体的に考えようとするとき、そもそも「何に対処するのか」「何から何を守るのか」あるいは「どのような状況を防止する事なのか」等々、実は意外に捉えどころのない概念であることがわかる。

「危機管理」とは広辞苑（第四版）によると「事態が破局と收拾との分岐点にあるとき、安定・收拾の方へ対応策を操作すること。経済危機や平和の危機などに際して行われる」と説明されている。尚同書で「危機」とは「大変なことになるかも知れない危うい時や場合。危険な状態」と説明されている。

言うまでもなく「危機」は時代や社会の情勢などによって様々に変化する。また「危機」の捉え方も「原因」による分類、「対象」による分類、「被害の程度」による分類、「発生頻度」による分類、「対応主体」による分類等々、何を基準に、どのような観点から捉えるかによってその意味するところ、定義は多種多様にならざるを得ない。

このように一般的に「危機管理」および「危機」の概念は非常に多義的に捉えられ用いられている。しかし、例えば行政機関などが「危機管理対策を政

策として実行する」と言った場合、そこでいう「危機管理」とは何かを、ある程度具体的にする必要がある。曖昧に「厄介な事柄は何でもかんでも危機管理の分野である」と極端に捉えたりすれば、実務に影響が生じないとも限らない。

このように行政機関における「危機管理」を考える場合、それがそもそも曖昧で多義的であることを前提に少しで明確な定義を目指す事が重要である。

政治学、行政学の分野から危機管理研究を行っている中邨は、危機を①自然災害 ②事故 ③事件 ④感染症 ⑤テロ ⑥戦争と分類し整理している。（図表8）

「個人の生活においてもさまざまな危機が生じるが、ここではそのような危機は危機管理学の対象としては扱わない。扱うのはあくまで社会にとっての危機である」（中邨、市川、2014：9）と述べ、さらに上記の危機の分類については「これらの事象に共通するのは、いったんこれらの事象が生ずると、政府・自治体・会社その他、組織の性質を問わず、組織の運営が平常時とは大いに異なること」（中邨、市川、2014：9-10）とし、被危機主体としては社会と限定し対応が平常時と異なる点に着目し分類定義している。

次に元東京都副知事の青山は自治行政の視点から危機を発生原因に着目し ①外的要因 ②内的要因 ③内外の複合要因 に分け、さらにそれぞれを人為的危機と非人為的危機および両者の複合要因に分け例示した。（図表9、10）

この分類は「その防止・回避対策を立案するため及び原因がソフトにあるのかハードにあるのかの判

図表8 危機の種類Ⅰ

種 類	例 示
自然災害（Disaster）	水害、地震、噴火、落雷
事故（Accident）	爆発、停電、交通事故
事件（Incident）	人質、脅迫、不祥事
感染症（Virus）	鳥インフルエンザ
テロ（Terrorism）	爆破、誘拐、暴行
戦争（War）	戦争

※防災白書26年度版 財務省予算資料 (<http://www.mof.go.jp/budget/reference/statistics/data.htm>) を参考に作成

図表9 危機の種類Ⅱ－1 要因による分類

要因の種類	種 類
外的要因に起因	人為的な（意図的な）危機：偽造，産業スパイ，恐喝 非人為的な危機（不可抗力）：地震，豪雨，冷害 両者の複合要因：ガス爆発，原子力災害
内的要因に起因	人為的な危機：不良製品，業務上横領 非人為的な危機：失火 両者の複合要因：工事現場での死亡事故
内外の複合要因に起因	内外の人為的な複合要因：債務不履行，業務事故 人為的・非人間的な複合要因：不良債権

※青山侑「自治体職員のための危機管理読本」都政新報社2002 pp12-13を基に作成

図表10 危機の分類Ⅱ－2 国・自治体が対処すべき危機

分 類	例 示
自然災害	地震，火山噴火，台風，大雨，崖崩れ
大事故	火災，飛行機，船舶，電車，自動車，工場
都市設備の事故・故障	電気，ガス，水道，電話などのライフラインや遊園地等施設
食品衛生	食中毒，O157，鳥インフルエンザ，BSE，違法薬品販売
犯罪	凶悪事件，頻発事件，少年犯罪，DV
テロ	NBC，暗殺，爆弾
戦争	着上陸侵攻，ミサイル着弾
不祥事	汚職，職員の犯罪，情報流出，コンプライアンス違反

※青山侑「自治体職員のための危機管理読本」都政新報社2002 pp21-25を基に作成

断をするため，発生原因の所在，人為性・被人為性の区別という2つの要素が重要である」（青山，2002：11-12）との観点から行っていると述べている。

具体的な「回避対策の立案」を念頭に置く実務者ならではの分類だと考える事が出来る。まず危機を網羅的に捉え，その後に「国・自治体として対処すべき危機」という項目の中で，以下のように「危機」の絞り込みと分類を行っている。（青山，2002：22-25）

①国家完全保障上の有事等（外国勢力による直接侵略や間接侵略・サイバー攻撃等）②大規模自然災害（大規模地震・火山噴火・津波・集中豪雨・河川氾濫・大規模山崩れ等）③重大事故（化学プラント爆発・コンビナート火災・原子力事故・航空機事故等）④重大事件（テロ・ハイジャック等）と分類している。

次にやや視点は異なるが，安全工学の観点から危機の想定を出発点に，それへの対応の様々な機能を統合したシステムとして構築しようとする試みの中で，佐藤は危機を「国家レベル」か「企業レベル」

か，すなわち対応主体から大きく二つに分け，国レベルの危機として①自然災害 ②重大事故 ③重大事件 ④情報危機 ⑤生物危機 ⑥経済危機 ⑦海外危機 ⑧その他，企業レベルの危機として①自然災害 ②事故 ③社員被害 ④商品 ⑤サービス ⑥その他に分類整理している。（佐藤，2004：291-292）（図表11，12）

危機管理の研究の領域，特に国家や行政の観点から危機管理で言うところの「危機」の定義について，いくつかの分類を見てきた。加藤は「危機とは，獲得した価値に対する損害の高い蓋然性である」とし「危機管理は，獲得した価値に対する損害の高い蓋然性を低くする方策」であると述べている。（加藤，1999：18）

2.3 危機管理における危機の段階把握

危機管理の研究手法は佐々によれば「①危機の予測及び予知（情報活動）②危機の防止又は回避 ③危機対処と拡大防止（crisis control）④危機の再発防止という各段階に分け，それぞれの段階で，危機

図表11 危機分類Ⅲ－１ 対応主体による分類 企業における危機想定の一例

分 類	代表的な事態
自然災害	地震、落雷、水害等
事故	火災、爆発、環境汚染、設備事故、情報システム停止等
社員被害	労働災害、誘拐・テロ等
商品サービス	PL 問題、大規模クレーム、製品タンパリング（意図的ないたずら）等
その他	社員不祥事、セクシャルハラスメント等

※佐藤洋「安全工学」Vol.43 No.5（2004）p292を基に作成

図表12 危機分類Ⅲ－２ 対応主体による分類 国家レベルの危機想定の一例

分 類	代表的な事態
自然災害	大規模地震、火山噴火、集中豪雨等
重大事故	原子力事故、石油・有害物質の流出、ライフラインの事故、輸送機関の事故等
重大事件	無差別大量殺傷、大規模破壊工作、ハイジャック等
情報危機	大規模システム停止、国家機密漏洩等
生物危機	人類の伝染病蔓延、作物・家畜の伝染病等
経済危機	金融危機、石油危機、食料危機等
海外危機	戦争・紛争の勃発。邦人誘拐・テロ、大量難民の到着、近隣諸国での大規模災害等
その他	わが国への直接侵略等

※佐藤洋「安全工学」Vol.43 No.5（2004）p292を基に作成

管理の掌にあたるものがなにをなすべきか、を方法的に検討する事例研究のかたちで行われている」（佐々，1997：1）という。もともと政府の国家安全保障の分野で発展したのだが「危機」の領域の拡大とともに、近年では例えば「危機管理学の対象として扱うのは『社会』にとっての危機である」（中邨，市川，2014：9）というように、冷戦の終結も相まって1990年代以降、危機管理研究が安全保障上の問題のみならず、様々な領域やレベルでの危機を対象に研究されるようになってきている。

既に概観したように「危機」そのものは多様である。しかし危機をより正確に捉え対処する為に、危機の様々な場面を分解し段階化する試みがなされている。

加藤らは「①リスクの予測及び予知（情報活動）、②リスクの回避と拡大防止、③事前の不測事態対応計画、④リスク発生時の被害局限、⑤復旧と復興、⑥リスクの再発防止、⑦人材育成と教育」（新治，杉山，2013：33）という7段階に分け対応するアプローチを提唱している。

中邨は「危機管理は、①予防ないし減災（Mitigation）②準備（Preparedness）③迅速な対応（Response）④修復・復旧（Recovery）などの統制や管理」（新治，杉山，2013：53）と段階化している。

さらに中邨は「危機管理の議論においては、『対処』段階に焦点があたり、その他の段階にはあまり関心が寄せられない。しかしながら、研究がおこなわれなければ効果的な対処はできず、予防ができなければ対処段階の作業がより過大なものになってしまう。そして、非常事態が発生する前から修復に関する準備を行っておかなければ、被災者は長期間にわたって平常の生活に戻れなくなってしまう。危機管理の4段階の活動内容は全てが重要なものであり、対処のみに関心を払ってはいけな事を肝に銘じなくてはならない」（中邨，市川，2014：16）と、このサイクル全てが重要であることを述べている。

もっともこの段階的アプローチに対しては「時系列的推移における段階的な状況を基礎とした上で定点を定め、その定点における特性を分析して危機を

認知」(加藤, 大田, 2010: 31) し捉えようとする, いわば「還元論的」な手法は, 危機の多様性や重層性, 実際の危機は「1 (定点で切り取られた危機) 対 1 (管理戦略の単一化)」ではなく「多 (危機の多様性) 対 多 (管理戦略の多様性)」(加藤, 大田, 2010: 34) として認識せねばならないという立場から問題提起がなされている。

3. 危機管理の認識と災害政策の課題

ここまで第1章では我が国の災害政策がもっとも明確に表れる法令と予算, 災害対策法令および災害対策基本法, 防災関係予算について整理した。既に確認したように災害関係法令の策定は現実の災害への直面が契機となる事が多く, 必ずしも予め想定される災害に対応する政策がとられているわけではない。つづく第2章では政治・行政の「危機管理」の対象たる「危機」という観点から, これまでの危機管理研究の成果を参考に, その定義と危機へのアプローチとして「危機の段階的把握」についての整理をおこなった。次に見る政治・行政の分野における「危機管理」の概念の出現, 変化・拡大はやがて「災害」の分野をも包含する事になる。以下その拡大の過程を明らかにする。

3.1 政治・行政の領域における危機管理の拡大

太古より組織を統治する上で, 「危機管理」という用語や概念が出現する以前から, 危機への対処はその構成員の最大の関心事であり, 統治にたずさわる側, ましてリーダーにとっては自身の地位に関わる最重要問題であった。近代国家が出現し法制度が整備される中で国は経験や体験から新たな知見を加味し様々な危機に対処してきた。

本節では, ある事象への認識及びその概念化が, それがのちに政策課題となった場合大きく影響する事を念頭に「危機管理」の概念の変化, 拡大について時系列的に整理する。

周知のように, もともと危機管理の概念は国家安全保障の分野で発展してきた。危機管理という概念が日本に認知されたきっかけは「1962年, 当時のア

メリカ大統領ケネディがキューバ危機に対処したとき」(中邨, 市川, 2014: 27) である。この事案自体, 国家的あるいは地球的な危機の問題であり, 両国による危機(核戦争)の回避, 特に当時のホワイトハウスの対応が我が国に紹介されたのが, 危機管理を認知した初めだという。この段階ではまだ「危機管理は国家的危機に対する国家首脳への対処」(中邨, 市川, 2014: 27) の問題であった。

政治分野, 我が国の国会で初めて「危機管理」という言葉が取り上げられたのは, 災害対策基本法関連の審議の過程, 1978(昭和53)年4月21日の衆議院災害対策特別委員会である。日本社会党の岩垂寿喜男が防衛研究所第5研究室長の桃井真による「日本の戦略 日本にとっての軍備コントロールと危機管理」¹⁸を引用した質疑の中で「これは災害が起きてからの出動でございますけれども, それを見ても, 指揮, 連絡のための指揮通信網の確保, 交通統制の警察支援, 民生安定, 流言飛語などによる混乱防止のための情報統制の伝達(中略)私は, 言葉が強いかもしれませんが, 一種の戒厳令的な要素というものを持たざるを得ない。われわれが常に心配している, つまり防災出動と治安出動との区別はなかなかむずかしいのではないかと。この区別をどう明確にするんだ, そういう不安をどうなくすることができなのか, こういうことをやはり心配せざるを得ない」と発言し, 自衛隊の災害派遣についての懸念を当時の防衛庁に問いただしている。

これ以降「危機管理」が国会で取り上げられる時は, 安全保障・軍事, 国防に関する従来からのいわば「伝統的危機管理」の質疑で取り上げられることがほとんどで, その場合も, 例えば同じく岩垂の1981(昭和56)年4月23日, 衆議院内閣委員会で「全体の危機管理と言われる状況のもとで, 国民の管理といいたいまいしょうか, あるいは統制といいたいまいしょうか, そして軍優先といいたいまいしょうか, そういうところへ行くとても危険な瀬戸際にあると思うのです」との発言に見られるように, どちらかというと軍事の領域を対象とした用語として使われることが多かった¹⁹。

それでも数は少ないが、この頃からエネルギー、食料問題を取り上げる際に「危機管理」という用語が見られるようになってきたことは留意すべきであろう²⁰。

その後更に危機管理の概念が拡大し一般化していく。国会の質疑において「危機管理」という用語が登場した回数をみると、明らかに1995年の阪神大震災後、急激に増えている。(図表13) 浅野や中邨は「危機管理」の用語が広く一般に知れわたり使用されたのは阪神淡路大震災の時であると述べているが(浅野, 2010: 4) (中邨, 市川, 2014: 28) この分析からみる限り、国会でも同様の傾向がみられることが確認できる。

一方、行政の分野ではじめて「危機管理」の概念が持ち込まれたのは1984(昭和59)年の行政管理庁と総理府の一部を除いた組織が母体となり総務庁が7月に発足する過程においてである。この時、総理の中曽根は、新総務庁長官に現(当時)総理府総務長官の中西一郎を充て、合併吸収で消滅する現行政管理庁長官の後藤田正晴に「危機管理」担当の無任所大臣として留任させる方針を固めていた。彼がこの時「危機管理」として念頭にあったのは「先の大韓航空墜落事件や、石油危機のような国際的大事件や、地震、風水害等大規模災害が発生した場合、政府が迅速、的確に対処するための仕組みを確立、機動的に運用して、いかに被害を最小限に食い止めるか」であった。すなわち政府、少なくとも中曽根内

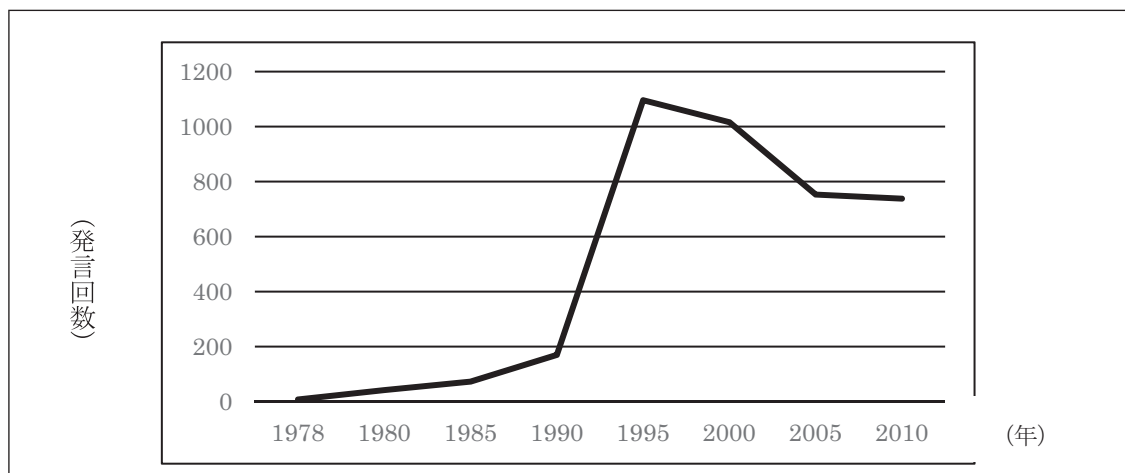
閣でいうところの危機管理は軍事的側面のみではなく、自然災害、人為的災害等の危機を含めたものであったことは注目に値する。

さらに行政の分野で危機管理の概念の変化がもっとも端的に確認できるのが内閣危機管理室の変遷である。それまでは政府における危機管理の中心組織として国防会議事務局を引き継ぐ形で内閣安全保障室が担っていた。しかし阪神大震災や地下鉄サリン事件ののち1998(平成10)年に、「内閣安全保障・危機管理室」と改称され、さらに内閣危機管理監が新設された。

内閣危機管理監の職務は「内閣官房長官及び内閣官房副長官を助け、命を受けて第12条第2項第1号から第6号までに掲げる事務のうち危機管理(国民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急の事態への対処及び当該事態の発生の防止をいう。第17条第2項第1号において同じ。)に関するもの(国の防衛に関するものを除く。)を統理する。」と規定され、危機管理を「国民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急の事態への対処及び当該事態の発生の防止」(内閣法第15条第2項)と定義されている。行政が担う危機と危機管理の定義がこの時明確になされた。

このように政治や行政の分野で「危機管理」の概念が拡大し認識されてきたが、前述したように、広く一般で「危機管理」の概念が従来のいわば伝統的

図表13 国会における「危機管理」の用語を使った質疑応答数



※ (縦軸：発言回数) 国会議事録より作成

危機管理の概念を越え捉えられるようになったのは1995（平成7）年であるといわれる。（浅野，2010：4）この年に発生した阪神淡路大震災，3月に発生した地下鉄サリン事件は，従来の危機の枠を超えた新しい危機と捉えられる程の衝撃を世の中に与えた。

以上見てきたように我が国において「危機管理」は当初，国家安全保障上の事案に対する概念だったが，次第にその概念が拡大されてきたことが確認できる。

加藤は1999（平成11）年の日本公共政策学会の年報において「従来，行動科学，歴史学などのアプローチに基づいて危機にはさまざまな定義があった。しかも，その多くは，冷戦という時代を背景に紛争を前提とした，軍事に特化した定義であった」（加藤，1999：1）と述べている。続けて「冷戦が終焉した今日，非軍事分野も含めた新たな危機の定義や概念が必要になった」（加藤，1999：1）とし，危機管理の再定義を提唱している。

すでに見た災害対策基本法での責任主体の定義からの要請のみならず，危機管理の概念が拡大されたことにより，政府に留まらず，都道府県から基礎自治体に至るまで，それまで「防災」と位置づけていた災害政策を危機管理と再定義し，それを行政の中心的課題として捉える必要性がより明確になった²¹。

3.2 我が国の災害政策の課題

我が国の災害政策は，戦後の荒廃期，多発し被害をもたらす災害に対峙し，法令を整備した多くの予算を支出し対応してきた。しかし災害の人的被害の減少ともにおおよそ高度経済成長期を境に，法令の制定，予算額（割合）は減少した。むろん，阪神・淡路大震災，東北大震災の我が国では経験したことのない激烈な災害を経験した時には，再度法令制定数，予算額は増加した。災害政策は，具体的な問題に直面した時，それに対する政策の優先順位が上がるのがかなりはっきりと確認できる。

一方，危機管理研究の進展は，漠然とした「危機」の類型化，その研究あるいは施策の段階化というア

プローチを示し，具体的な危機に直面していない時でも，常に危機に対処する事を求めており，災害政策に大きな示唆を与えている。

これらの動きとともに，いくつかの大きな災害や事故などが契機となり，国や行政の分野において「危機管理」を広く捉える流れが生じた。すなわちそれは，政策の前提としての認識の変化，災害政策を「防災」といういわば狭義の概念で捉えるのではなく，国民の生命財産への脅威は「危機」であると認識への変化であった。

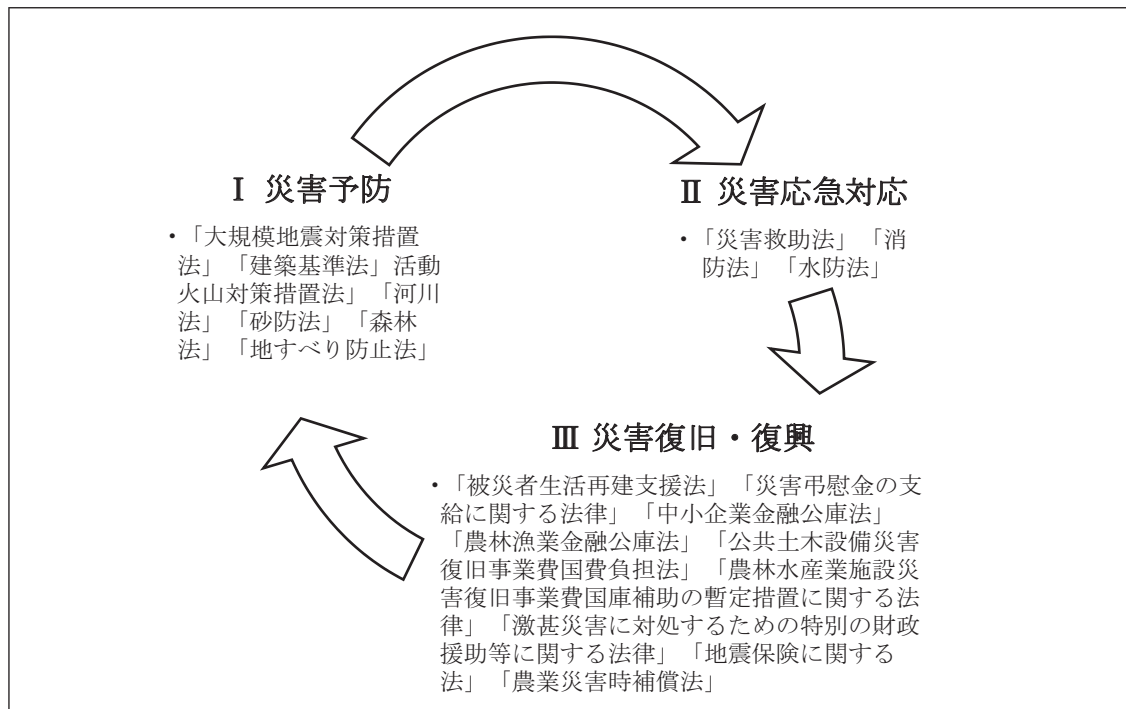
例えば危機管理研究で提唱されている災害への段階的アプローチと同様の方法が，平成16年の防災白書ではじめて示された災害の段階的把握，すなわち，発災後の段階を①対処 ②復興 ③準備 ④予防という「防災サイクル」²²による把握手法として整理されていることなどでこの認識の変化を見ることができる。尚，すでに見てきた我が国の災害対策関係法令も，原則としてこのサイクルをもとに整理できる。（図表14）

遡り，平成14年7月の「防災体制の強化に関する提言」（中央防災会議・防災基本計画専門調査会）などでは「国民の生命・身体・財産を保護することは国政の最も重要な責務の一つであり，これらの状況を踏まえ，我が国における大規模な災害や様々な形態の災害への対応について，中央防災会議を中心としてそのあり方を再点検し，防災体制の強化に向けて必要な施策を講じていくことが求められている」との認識の下，それまでの災害に対する個別的な対応ではなく，総合的に対応する必要性が提言されている。

また平成26年3月，内閣府に設置された災害対策標準化検討会議の報告では災害対策を標準化する事の必要性が報告されている。この中では，組織，情報，リソース，マネジメント等，これまで危機管理研究が対象としてきた各領域につき，現在の防災体制を再検討している。

災害による被害は，運に大きく左右されるという厳しい現実を無視できない。対応する政治・行政の側も，頻度や様相が不明確な様々な危機に対し平時

図表14 災害対策関係法令の段階的整理



※内閣府、ナショナル・レジリエンス懇談会平成25年3月5日第1回資料を基に作成

において予算や人員を完全に準備することができるのか、すべきなのか等々の問題が常に生ずる。

公助の中心的役割を担う行政の危機管理に関し鍵屋は「行政は、もともと危機に対しては脆弱です。継続性、安定性を求めて法律や手続きが重視される」（鍵屋、2011：13）からだと述べている。

加藤は「危機管理の本質は、決して政策決定の組織やその運用の方法といったハウツウの問題ではなく、危機管理を行う主体の価値観の問題である」（加藤、1999：19）と述べている。危機管理を行う側が「獲得した価値」に対しどのような価値観を持つかが、危機管理が有効に機能するか否かのポイントだと論じている。

現実の災害、危機がその政策に与えるインパクトは強烈である。東日本大震災の被災地を見ても、その壊滅的状况に絶望的な無力感に襲われる。地震や津波、土石流などの災害が発生した時に、人命救助等の当初の活動は、緊急であるが故に国も自治体も集中的に勢力を傾ける。しかし、やがて災害そのものが落ち着き、復旧あるいは復興、あるいは予防の段階になった時、国や自治体が国民や住民、あるいはその生活の復旧にどのように向き合うかは、まさ

に加藤の述べている「価値観」が試される時である。この加藤の主張に従えば、政治、国や自治体などが危機に際し国民や住民の生命財産等を如何に守るか、どのような政策を打ち出すのかということは、彼らが「獲得した価値」としての「国民や住民の生命財産」をどのような価値観で捉えているかに他ならない。

はじめに述べたように、戦後の災害政策の傾向、すなわち災害政策が当初の「防災」から「危機管理」へ変化、拡大されていく過程及びその意義を明らかにすることが本稿の目的であった。ここまで見てきたように、この認識の変化は、災害政策において、政治・行政が何に責任を負うのか、どこまで責任を負うのかという事に対し質的な変化をもたらした。それは政治・行政が担うべき危機対策が、単なる防災から総合的な危機管理へ変化したことを意味するのである。

おわりに

新しい用語が出現し、今までと違った概念が形成され、それを背景に政策が変化していく、そのよう

なシナリオを思い描きつつも、災害政策の領域においては、災害という猛烈な現実のインパクトに政策が左右される事が多いと改めて思い知らされる。そこでは「政策の窓」は有無も言わず無理やりこじ開けられる。災害等の「危機」はそれに直面していない時は多くの場合忘れ去られ、ともすれば他の政策より優先順位が低下する。同じ政策でも、ある時は優先順位が高くなり別の場面では優先順位が低くなる、このような動きを決定づける要因は何か、そしてその時何を手掛かりに政策を形成し推進するのか。今後取り組まねばならない課題である。

本稿では、災害政策において「危機管理」への認識が拡大されていく過程と意義を明らかにした。確かにいくつかのデータや事例で確認することが出来たが、残念ながら、検証へはさらなる精緻さが必要な現実と直面し、また多くの課題が生じてしまった。

例えば2004（平成16）年に制定された「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」等、いわゆる国民保護法制は、伝統的危機管理の領域の大きな改革であり、従来であれば国論を二分するような課題のはずだが、正確な検証は後に譲るとして、特筆するような大きな混乱があった印象はない。この現象は「危機管理の概念の拡大」と何らかの関係があるのではないだろうか。これも今後の研究課題の一つである。

畑村は「自然災害について人間は、起こった直後こそ真剣に取り組むものの、時がたつとだんだん忘れて、最後にはなかったものとして扱ってきました」「辛い経験を含めて過去のことをすべて覚えていたら、前に進めなくなって動きがとれなくなってしまいます」（畑村、2001：17-18）と述べている。政治や行政は、その性質を認識しつつ、平時においてこそ、淡々と災害政策を推進する努力を続けなければならない。

注

- 1 総務省消防庁 HP http://www.fdma.go.jp/html/life/saigai_densyo/ アクセス2014/08/16
「井戸水が引けば、津波が来る」（岩手県普代村）等々。
- 2 森林法第25条の「保安林」として指定を受けた森林以外にも防災機能を果たす森林は多い。
- 3 http://www.zisin.jp/modules/pico/?cat_id=326 日本地震学会 アクセス2014/08/07
- 4 「東日本大震災後における津波対策に関する現状認識と今後の課題」平成26年9月26日
- 5 今井照「東日本大震災と自治体政策：原発災害への対応を中心に（小特集 大震災と政策研究）」公共政策研究（11），22-34，2011 永松伸吾「市場メカニズムとポスト3.11の減災政策（小特集 大震災と政策研究）」公共政策研究（11），48-57，2011 沖田陽介「JDRとPKO—「災害」は分けることができるのか？」年報公共政策学（3），59-74，2009等
- 6 内閣府資料（<http://www.bousai.go.jp/index.html> アクセス2014/11/20），平成26年版防災白書等をもとに、死者・行方不明者について、風水害は500人以上、雪害は100人以上、地震・津波・火山噴火は10人以上を基準とし及び大きく話題になった事例を選んだ。図表も同じ
- 7 1959（昭和34）年9月26日～9月27日 被害状況：死者4,697名、行方不明者401名、負傷者38,921名、住家全壊40,838棟、半壊113,052棟 床上浸水157,858棟、床下浸水205,753棟等：内閣府「1959伊勢湾台風報告書」災害教訓の継承に関する専門調査会 2008.3より作成
- 8 広辞苑によれば災害は「異常な自然現象や人的原因によって、人間の社会生活や人命に受ける被害」のことと定義されている。
- 9 警察庁緊急災害警備本部「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置」広報資料 2014.8.8
- 10 平成24年6月及び平成25年5月の災害対策基本法の改正等、防災関係の様々な現行法令の改正、平成25年6月の「大規模災害からの復興に関する法律」の制定等々
- 11 第180回国会災害対策特別委員会（平成24年6月14日）中川国務大臣による説明
- 12 第183回国会災害対策特別委員会（平成25年5月9日）古屋国務大臣による説明
- 13 「この法律は、大規模な災害を受けた地域の円滑かつ迅速な復興を図るため、その基本理念、政府による復興対策本部の設置及び復興基本方針の策定並びに復興のための特別の措置について定めることにより、大規模な災害からの復興に向けた取組の推進を図り、もって住民が安心して豊かな生活を営むことができる地域社会の実現に寄与することを目的とする。」大規模災害からの復興に関する法律 第1条
- 14 第183回国会災害対策特別委員会（平成25年5月9日）古屋国務大臣による説明
- 15 広辞苑 第4版 尚、大辞林第3版では理性の働きとして得られる最高概念
- 16 新潟地震は1964（昭和39）年、「地震保険に関する法律」は1966（昭和41）年 阪神淡路大震災は1995（平成7）年、同年「地震防災対策特別措置法」成立 等々
- 17 例えば大手書籍のネットショップ等を見ると、amazonでは危機管理を表題あるいは内容で扱っている

書籍は約1,400冊，楽天ブックスでは約750冊程度の扱いが確認できる（2014/11/25）

- 18 高坂正亮，桃井真共編「多極化時代の戦略（下）さまざまな模索」日本国際問題研究所1973掲載論文
- 19 他にも，志苦裕 昭和56年03月26日参議員地方行政委員会，金子満広 昭和57年01月28日衆議院本会議発言等々
- 20 昭和56年6月3日参議院農林水産委員会で山根参考人が食糧問題の発言中に使用されている。
- 21 都道府県，市町村への危機監理監の設置など。
- 22 「平成16年防災白書」内閣府 1－5「総合的な防災政策」の推進の項目では防災のサイクルを示した後に「災害後の応急的な対応のみにとどまらず，これらの防災の各サイクルにおいて適切な対処を行うことが重要である」と述べている。

参考文献・資料

- 内閣府，2004，『平成16年防災白書』財務省印刷局
- 内閣府，2014，ナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会第1回資料
- 内閣府，2008，「1959伊勢湾台風報告書」災害教訓の継承に関する専門調査会
- 中央防災会議，2014，「防災基本計画」
- 東京都防災会議，2012，『東京都地域防災計画 震災編』
- 警察庁緊急災害警備本部，2014，「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置」広報資料
- 総務省消防庁 HP，2014，http://www.fdma.go.jp/html/life/saigai_densyo/
- 日本地震学会，2014，http://www.zisin.jp/modules/pico/?cat_id=326/
- 災害救助実務研究会，2011，『災害救助法の運用と実務（平成23年版）』第一法規
- 読売新聞 1984（昭和59）年5月19日朝刊
- 青山俊，2002，『自治体職員のための危機管理読本』都政新報社
- 浅野一弘，2010，『危機管理の行政学』同文館出版
- 生田長人，2013，『防災法』信山社
- 大泉光一，2006，『危機管理学総論 理論から実践的対応へ』ミネルヴァ書房
- 鍵屋一，2011，『自治体の防災・危機管理のしくみ』学陽書房
- 加藤朗，1999，「危機管理の概念と類型」日本公共政策学会年報セッション1
- 加藤直樹・太田文雄，2010，『危機管理の理論と実践』芙蓉書房出版
- 高坂正亮，桃井真共編，1973，「多極化時代の戦略（下）さまざまな模索」日本国際問題研究所
- 上妻博明，2007，『災害対策基本法の解説』一橋出版
- 災害対策法制研究会編，2014，『災害対策基本法改正ガイドブック』大成出版社
- 佐々淳行，1997，『公務員研修双書 危機管理』ぎょうせい

佐藤洋，2004，「日本における危機管理システムの動向とクライシスアセスメント手法」『安全工学』Vol.43 No.5 p.292

中邨章・市川宏雄編，2014，『危機管理学～社会運営とガバナンスのこれから』第一法規

新治毅・杉山徹宗，2013，『危機管理入門～危機にどのように立ち向かうか』鷹書房